

# 间接选举的悖论及其改革

邵自红

(厦门大学 法学院, 福建 厦门 361005)

**[摘要]** 实行无男女、信仰、财产、教育等差别的真正普遍平等的选举制是中国的国家性质决定的, 也是为中国革命先驱所重视的, 毛泽东在 1940 年即已对此有深刻的论述。直接选举与间接选举并用而以间接选举为主的选举制度, 不仅在正式文件中提出的理由不能解释其原因, 而且在实际生活中存在着诸多不便。如果各地存在着高度的同质性, 经济、政治等比较相似, 其结果是同一项法律对各地都将产生大体相同的影响, 则在立法机关有无代表、有无发言权都将无实质意义。实际情况却是各地存在着差异, 同一项法律、国家政策会对不同的地区、不同的人产生不同的影响, 所以各地的人才有必要在国家立法机关中有代表, 通过代表表达自己的意愿。而间接选举产生的代表, 却可能无视这种差异, 不能完全表达其所代表选民的利益。

**[关键词]** 选举; 直接; 间接; 悖论; 改革

**[中图分类号]** DF22 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-5281(2008)03-0001-05

## 一、选举之意义

“民主”是在当今不同主流意识形态下的社会中, 使用频率最高、使用范围最广、为最多人所顶礼膜拜的少数词之一, 甚至民主已经成为了一种信仰, 使得即使是骨子里面对“民主”深恶痛绝、欲消除而后快之人, 依然要在公众前表现出对“民主”的拥护和赞誉。民主强调人民的权力, 强调社会公众对公共事务的参与。在当今国家领土面积较大、人口众多的时代, 再采取小国寡民时代的直接民主制则存在着诸多的困难, 于是各国纷纷采取了间接民主的方式, 即通过选举, 产生出一定数量的代表, 由这些代表组成定期的议会, 由该议会代表人民对社会事务、公共事务作出决定, 人民行使着对代表机关的最后控制权。在这一过程中, 选举制度发挥着重要作用。

\* 本文为司法部重点课题“中国社会主义宪政建设”(项目编号: 03SFB10150)项目成果。

**[收稿日期]** 2008-01-10

**[作者简介]** 邵自红, 男, 厦门大学法学院 2005 级博士研究生。

## (一) 选举是政府权力正当性的最主要来源

一个政府的存在, 需要具有合法性和正当性。尽管政府是一个有组织的暴力机构, 拥有合法利用暴力对民众进行强制的权力, 但如果在暴力强制的权力之外, 存在着某些机制使其统治具有正当性, 就会使对政府、对统治进行反抗的行为失去正当性, 二者的结合使统治更为有效。当代用于证明政府正当性和合法性的理论主要是契约理论。契约理论久已存在<sup>①</sup>, 该理论认为政府和统治本非天然的存在物。人, 在前政府、前统治时代是相互独立、平等的, 由于人在无统治状态下面临着一系列不便, 人们才自由、平等地达成契约, 组成社会并组织政府, 授予政府统治权, 由政府对该社会中的公共事务进行管理。正是由于人们的同意, 政府和统治才获得了正当性。契约思想产生了两种效果, 一是解构的效果, 它使得建基于“君权神授”思想上的一人之治失去了正当性; 二是建构作用, 即如果政府要具有正当性就应当是建立在被统治者同意的

<sup>①</sup> 马克思曾经指出: “国家起源于人们相互间的 Contra Social(契约), 这一观念就是伊壁鸠鲁最先提出来的。”参见《马克思恩格斯全集》第 3 卷, 第 147 页。

基础之上,并且要为被统治者的利益服务。此理论的必然结果就是人民主权原则的确立。制定了宪法的国家无一例外地宣称其遵循人民主权思想,政府的目的是为人民利益服务。人民主权指明了宪法的正当性来源——宪法是人民制定的而不是由国家制定的;政府只有根据宪法的规定行使权力其统治才具有合法性。

人民是一个抽象概念,是对一国内符合某些条件的所有人的合称。按照人民主权原则的本意,是需要由组成人民的所有人参与国家事务和公共事务的管理。如果说在国土面积狭小、人口较少的城邦时代,采用人民直接参与公共事务还具有一些可能性的话,在现代国土面积大、人口多的国家内由公民直接参与公共事务管理则有诸多困难,因此,各国都将公民直接行使主权的情形限于对整个社会影响重大的事项,如修改宪法、决定是否接受对整个社会具有重要影响的条约、对重要官员的选举等。对于其他事项,公民则以间接的方式参与管理。其具体作法是由人民通过选举程序,挑选代表,由代表对社会事务进行管理。

## (二) 选举是国家机构得以合法存在和行使权力的基础

不论是在西方启蒙学者的契约理论中,还是在马克思主义的理论中,国家的产生及存在均源于人们对自己利益的关注。因为单独的、无统治状态下的人,不能有效地保障自己的利益,于是需要有一个具有强制力的政府。这从本源上证明了政府以及统治存在的正当性,但这并不意味着任何一种政府、任何一种统治都是正当的。宪法能够为国家的存在提供合法性依据。但是,宪法文本之中规定了国家机构得以合法产生的程序,再由现实的人依宪法所确立的程序组织政府而使政府具有合法性,这种程序大多情况下表现为选民的选举。在以民主为主流的时代中,只有通过民主方式(可能是直接的,也可能是间接的)建立的机关,才能行使具有强制性的权力。当代国家形式中,以共和制为主流,但依然有采用君主制的。在君主制国家中,由于君主的产生不通过民主程序,尽管其具有宪法所保障的合法性,但由于君主的产生未经过民主程序,因此君主的权力非常有限。

中国宪法以人民代表大会制为政权组织形式,其要义即为一切权力源于人民,服务于人民,受制于人民。人民通过行使自己的选举权,选举产生可以信赖的代表,由代表组成人民代表大会,人民代

表大会是国家权力机关。由于人民代表大会具有较强的民意基础,在国家机关体系中处于最高地位,其他机关由人民代表大会产生,受人大监督,向人大负责,人大受人民监督,向人民负责,从而使整个国家机关及国家权力直接或间接地受人民监督,向人民负责,也正是通过民主程序,整个国家机构才具有合法性。

## (三) 选举制度的状况关乎社会的稳定

统治与商业、战争之间具有某些共同之处,即都涉及利益的分配问题。在分配中,给所有人应得权利的观点构成了正义思想的基础。如何确定何者应得到何种权利,承担何种义务,在政治过程中具有极重要的意义。在政治决定过程中,只有平等地听取社会各界的利益诉求并在综合权衡过程中决定如何分配利益才有可能实现公平。这种平等地对待各种利益主体的利益诉求就需要各利益群体具有平等的参与公共事务的权利,即需要具有平等参与的机会。尽管不能证明人在本性上都是自私自利的,但从经验的角度看,政治领域内的人更多地体现出了其自私的一面。因此,其利益受到政治决策程序影响的人应该参与到民主程序之中去。英国法中久已存在的“不出代议士不纳赋税”的传统即已证明了参与的重要性,即不仅对政府统治之下的人,而且对政府也同样具有重要性。

反观历史,由于选举、大众参与的不充分,导致了重要的社会革命。如始于1776年的北美独立革命,正是由于北美未能参与到英国的民主中却需要承担赋税而发生的。尽管赋税很轻但却是违反了英国的法律传统,因此使英国对北美殖民地的统治成了非法的统治。这次革命使反抗非法统治成为了合法。法国1789年爆发的大革命,同样始于民众参与程序的缺陷。近代英国历史上出现的几次宪章运动,均与英国民主之不完善有关。这些都表明选举制度的状况影响着社会的稳定与和谐。

## 二、中国选举制度中的“直接”、“间接”及其文本解释

中国以1954年《宪法》为开端,均在序言中确立了中国共产党的执政党地位,这不仅是革命的选择(如1954年《宪法》序言中的“中国人民经过一百多年的英勇奋斗,终于在中国共产党领导下,在1949年取得了反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的人民革命的伟大胜利,因而结束了长时期

被压迫、被奴役的历史，建立了人民民主专政的中华人民共和国”的表述），而且是各个时期建设的选择（如 1978 年《宪法》序言中的“建国以后，在毛主席和中国共产党领导下，我国各族人民在政治、经济、文化、军事、外交各条战线贯彻执行毛主席的无产阶级革命路线，经过反对国内外敌人的反复斗争，经过无产阶级文化大革命，取得了社会主义革命和社会主义建设的伟大胜利。我国的无产阶级专政得到了巩固和加强。我国已经成为初步繁荣昌盛的社会主义国家”的表述；现行《宪法》序言中规定的“中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就，都是中国共产党领导中国各族人民，在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下，坚持真理，修正错误，战胜许多艰难险阻而取得的”表述）。尽管有了革命时期和建设时期的成就支撑，但共产党仍然重视人民意志，重视选举制度的构建。在制定正式宪法之前，就已经于 1953 年制定并颁布实施了《选举法》该法中体现了人民主权原则、平等原则等重要的宪法原则。

从 1953 年《选举法》制定之后，中国就采用直接选举与间接选举并用、以间接选举为主的选举原则。邓小平在对选举法草案的说明中指出其中的原因：“这是由于我国目前的社会情况，人民还有很多缺乏选举经验，文盲尚多等等实际条件所决定的。如果我们无视这些实际条件，在现在就勉强地去规定一些形式上好像很完备而实际上行不通的选举方法，其结果，除了增加选举的困难和实际上限制许多公民的选举权利之外，没有任何好处。”<sup>[1]</sup> 邓小平在另一次讲话中再次提到：“现在我们县级以上实行的是间接选举，县级和县以下的基层才是直接选举。因为我们有十亿人口，人民的文化素质也不够，普遍实行直接选举的条件不成熟。”<sup>[2]</sup>（PP: 220~221）在间接选举中，存在着专门挑选选举人以选举某些特定人员的实践和由人民选举产生的代表机关代表选举特定人员的作法。前者的实例是美国总统大选。中国的间接选举制度则为后一类型，由选民直接选举产生一定范围的人大代表，组成人民代表大会。它不是一个专为选举上一级代表而存在的机关，选举上一级人大代表仅仅是其诸多职权中的一项。

历史上以及现实中多级次代表制存在的原因，一般而言有两个：一是基于对人民的不信任，认为群众是无能的或不可靠的，不用由其直接选举领袖，于是采用间接选举制以避免由群众直接作出决

定；二是需要由专门代表而不是由人民自己选举具有专门技能的高级执政与行政人员。对于前者的解释是：中国是以马克思主义为指导的国家，认为人民是历史的缔造者，人民才是社会发展的主体，不存在不信任人民的可能性；对于后者的解释是：由于中国选民只选举代表，其他官员均由人大直接或间接决定，这足以保证产生的各种官员是具有专门技能者，已没有必要再在人大选举过程中采用多层级的间接选举达到此目的。因此，多级代表制的存在就需要从其他方面追寻原因。在多级代表制之下，作为被代表的选民与间接选举产生的人大代表之间的关系存在着一些不明确之处。如果说在不同国家机关的关系上是作为民意代表机关的议会掌握最后控制权，则在国家权力与人民权力之间是人民掌握着最后控制权。但是由于多次间接选举，使被代表者——选民——在确定谁是自己最高立法机关的代表这一问题上产生了诸多困难；而选举法又仅规定了由选举该代表的人大或其常委会对其行使监督和罢免之权，而对选民间接选举产生的代表的监督权却未作出规定。

通过对 1953 年《选举法》草案的分析及邓小平此后的一些言论，可以得知，是由于人民缺乏选举经验以及中国文盲众多的原因导致需要进行间接选举。中国用于解释选举制度中以间接选举为主的原因，并不具有充分的说服力。因为如果将“由于民众缺乏选举经验及文盲较多而需要采用间接选举制”与实际情况结合进行分析，却将得到一个相反的结论，即最缺乏选举经验、最没有文化的人群其实已经自选举法实施之日起就开始实行着直接选举。在通常理解上，选举是较严肃的事，与处于下层的人并无多大关系，如果要找最缺乏选举经验的人，无疑应当是处于乡、

；、  
，  
。  
、  
，  
。  
。  
，  
，  
“  
，、  
，  
”[3]（P 295）。  
。  
。《 》，

《 》

此有深刻的论述<sup>②</sup>。

( )

② “ ” 、 、 、 、  
“ ” 《 》  
2卷， 1991年版， 677页。

1953年《

》

[ 1 ] “ ” [ DB/OL] .  
www . npc . gov . cn / zqtdw / common / zw  
[ 2 ] ( 3 卷 ) [ M] . : , 1993  
[ 3 ] . [ M] . : ,  
, 2000  
[ 4 ] ? [ DB/OL] . www . news  
anhu . news . com / system / 2006 / 07 / 23 / 001518818 . shml  
2007-05-19  
[ 5 ]  
[ DB/OL] . www . zj . cn . cn / gb / node2 / node138665 /  
node138752 / userobjec15a2153552 . hml 2007-05-19  
( )